Backgrounder

BP-182E

# Canada - U.S. Free Trade Agreement: Major Issues

*Anthony Chapman*
Economics Division

December 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05445/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/182E

ISBN 0-660-13227-3

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# CANADA-U.S. FREE TRADE AGREEMENT: MAJOR ISSUES*

## INTRODUCTION

On 2 January 1988, Canada and the United States signed a free trade agreement (FTA) to be implemented over a ten year period beginning 1 January 1989. This paper discusses the major issues arising out of that agreement.

## FREE TRADE VS. ECONOMIC UNION

Does the FTA create free trade or an economic union? Understanding the difference between these forms of association is key, because the latter form implies the harmonization of a number of economic policies that is not required under free trade. The following definitions of various types of economic association are arranged in ascending degree of economic integration:

- Limited Trade - countries limit the flow of trade between each other with tariffs and non-tariff barriers
- Free Trade - countries eliminate mutual tariff and non-tariff barriers to trade
- Customs Union - countries drop mutual trade barriers and apply common tariffs against outside countries
- Common Market - countries allow free movement of goods, services, labour and capital within the trading bloc
- Economic Union - countries unify national, social, monetary and fiscal policies

---

* An in-depth review of the FTA implementing legislation introduced in the last Parliament can be found in Library of Parliament Legislative Summary 23E, The Canada-United States Free Trade Implementation Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



While a particular economic association is unlikely to be completely congruent with any one of these definitions, the Canada-U.S. FTA can be described as a classic example of a free trade arrangement. Mutual tariff and many non-tariff barriers will be eliminated but both countries will maintain their respective trade barriers with third countries. Some changes will be made to the rules governing the transfer of capital and the temporary entry of business persons but substantial restrictions will remain, particularly with respect to the international movement of labour.

## RULES OF ORIGIN

Will the FTA's rules of origin permit the duty-free entry to Canada of low-cost Mexican-made goods disguised as American in origin?

Because a free trade agreement does not require signatories to harmonize their external trade barriers against goods from non-participating countries, rules of origin are needed to prevent goods from circumventing the external tariff of the higher tariff country by entering from the territory of the lower tariff country.

The strict rules of origin in the FTA (Chapter 3) require goods to be wholly produced in either Canada or the U.S. or both; if they incorporate offshore raw materials or components, these must be sufficiently processed in either country to be placed under a different tariff classification from the original imported materials. Some goods will also be required to incur a certain percentage of manufacturing cost in one or both countries in order to qualify for the FTA's preferential tariff treatment. As under current law, it will be up to exporters to certify the level of national content in goods. Failure to provide the proper documentation will disqualify goods for the preferential tariff treatment of the FTA. Further, once materials from Canada or the U.S. enter a third country for processing, they will forfeit their FTA-origin status. This provision is to exclude from the FTA's preferential tariff treatment those American goods which, under the so-called Maquiladora Program, are sent to Mexico for further processing before being returned to the U.S.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## NATIONAL TREATMENT

In accordance with Article III of the GATT, the "national treatment" provisions of the FTA require that imported goods be treated no less favourably than domestically-produced goods (Article 501). Except for those explicitly mentioned in the Agreement, existing exceptions to such national treatment of trade in services and investment may continue but future changes in government regulation will have to incorporate the national treatment principle.

Does national treatment require that foreign goods, services and capital be accorded the same treatment as they receive in their home market? Actually, these items may be regulated in any manner the Government chooses, providing that this is no less favourable than that for domestic goods, services and capital.

## TECHNICAL STANDARDS

Will the FTA force Canada to alter its safety and health standards? Article 603 of the Agreement prohibits the introduction or maintenance of standards that "would create unnecessary obstacles to trade." However, the same article states that measures or procedures with a legitimate domestic objective, and that do not exclude foreign goods which meet that objective, would not be considered unnecessary obstacles. Clearly, the issue is one of establishing "legitimate domestic objectives."

## AGRICULTURE

Article 710 of the FTA affirms both countries' rights and obligations under Article XI of the GATT, which permits import restrictions on agricultural and fisheries products. The FTA will not alter current restrictions on dairy imports but will effectively raise import quotas on poultry, turkey and eggs by a small amount.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Although it is evident that Canadian supply management programs will be maintained under the FTA, some argue that competition from lower-cost U.S. food imports will cause Canadian food processors to pressure the Canadian government to remove the programs eventually. The government has not yet fully resolved the food processors' problem but has announced its intention to allocate the increase in import quotas for feather products amongst Canadian food processors.

## ENERGY

Few sections of the FTA have raised as much controversy as those related to energy. The two provisions of most concern are found in Article 904, which requires that: a) proportional access to the other country's energy supplies be maintained and b) the government not impose a higher price on energy exports than is charged for these goods when consumed domestically.

Article 904 does not entitle the U.S. to a fixed proportion of Canadian energy supplies; it places restrictions on government interference in cross-border energy trade. Providing the U.S. is permitted to bid freely on Canadian energy supplies, there is no requirement to supply it with a minimum share of this country's energy. If, for example, Canadian energy demand eventually rises relative to the available supply, as foreign contracts expire Canadians may bid on, and obtain, up to 100% of the domestic supply. Only in the event of a sudden emergency would the Canadian government be likely to impose export restrictions on energy but in that case the more stringent sharing requirements of the International Energy Agency would probably apply.*

Part (b) of Article 904, which appears to preclude maintaining domestic oil prices below world prices through government action,

---

* Canada is a founding member of the IEA (1974). The IEA has developed an emergency sharing system which may be activated when one or more of its member countries experiences a reduction in normal oil supplies. The emergency sharing system applies to oil resources only, whereas the FTA includes all energy sources.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



would restrict future government policy actions. However, the cost imputed to such a limitation depends on the practical usefulness of the policy. There is some debate about this.

## TRADE IN AUTOMOTIVE GOODS

The FTA will eliminate all bilateral tariffs on automotive trade between the two countries. Does this effectively "gut" the Auto Pact by removing the incentive for automotive manufacturers in Canada to continue to meet the minimum production levels required in the Auto Pact safeguards?

Providing that Canadian automakers continue to comply with the minimum production safeguards, the FTA will still permit them to import automotive products from third countries duty-free. This is estimated to be worth about $300 million a year in unpaid duty to automakers.

## GOVERNMENT PROCUREMENT

Under the provisions of Chapter 13 of the FTA, the rules respecting government procurement will be liberalized by reducing the threshold from the U.S. $171,000 level set in the GATT Procurement Code to U.S. $25,000. With the exception of certain exempted departments in each country, government purchases above the new lower threshold will be open to competition. In the U.S., procurement by the Departments of Energy and Transport and much Defense Department purchasing would be exempt. In Canada, procurement by the Departments of Transport, Communications and Fisheries and Oceans would not be included nor would a large share of Canadian defence procurement. In addition, purchases by provinces, states, local governments or agencies are not covered by the FTA procurement provisions. Under these rules, it is estimated that approximately U.S. $500 million in procurement opportunities will be opened up to U.S. firms wishing to bid on Canadian government contracts while about U.S. $3 billion in U.S. government contracts will be available to Canadian firms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## SERVICES

Except where necessary for "prudential, fiduciary, health and safety, or consumer protection reasons," the principle of "national treatment" must guide future changes to legislation governing U.S. firms providing "covered" services. (Chapter 14) Canadian governments would be at liberty to impose any restrictions they might wish on those services which are not covered by the FTA; for example, cultural industries, transportation, basic telecommunications, medical, dental, legal, childcare and government-provided services such as health, education and social services. (Health care facilities management services are covered in this chapter while financial services, except insurance, are included in a separate chapter.) Not only will existing exceptions to national treatment of service industries be allowed to continue, but governments will be permitted to make the rules respecting exempted industries more discriminatory. For instance, provincial governments could decide not to subsidize U.S.-owned child care services or they could ban their operation entirely.

## TEMPORARY ENTRY FOR BUSINESS PERSONS

The measures in Chapter 15 of the FTA will ensure that business visitors, traders and investors, certain professionals and intra-company transferees from each country have quick and easy access to the other country's market, thus facilitating freer trade in goods, services and investments. The FTA does not permit the free flow of labour between Canada and the U.S. since it restricts access to temporary entry only. (Temporary entry is defined as "entry without the intent to establish permanent residence.")

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## INVESTMENT

The investment chapter of the FTA will raise the threshold from $5 million to $150 million for review of direct acquisitions of Canadian firms by U.S. investors. (Chapter 16) Further, it will require the application of the national treatment principle to future changes in each country's legislation governing the establishment, acquisition and operation of businesses. Do these changes represent reasonable restrictions on the Canadian government's ability to regulate foreign investment? Consider the following key points:

- cultural industries, financial services (except insurance), government procurement, and transportation services are exempt from all provisions of the investment chapter;

- the obligation to provide national treatment with respect to the conduct and operation of business enterprises does not apply to services excluded from the FTA (i.e. medical, dental, childcare, health, education, social services etc.) but all other provisions of the investment chapter do apply to non-covered services;

- all existing investment rules are grandfathered but any legislative or regulatory changes must be consistent with the national treatment provisions of this chapter;

- the FTA's higher threshold for review of acquisitions of Canadian firms by U.S. investors does not apply to the oil and gas and uranium-mining industries;

- approximately three-quarters of non-financial assets that are now reviewable as foreign investments will remain reviewable under the FTA;

- while still substantial, the share of U.S. ownership and control of Canadian industry has been declining since 1970. The stock of Canadian investment in the U.S. has been increasing several times faster than the stock of U.S. investment in Canada.

## FINANCIAL SERVICES

Under the FTA, Canada has agreed to lift the restrictions on purchases of Canadian-controlled financial institutions by U.S. investors. (Chapter 17) Does this mean that U.S. investors will be permitted to acquire all of Canada's financial institutions?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The 25% limit on foreign ownership of chartered banks (Schedule A) will be lifted for U.S. investors but, like Canadians, individual U.S. investors (or a related group) will not be permitted to own more than 10% of these institutions. Foreign ownership restrictions on provincially-incorporated financial institutions will be permitted to continue since the financial services chapter relates only to federally-regulated financial institutions. With the exception of insurance companies, which are subject to the national treatment provisions covered in the services chapter of the FTA, the provinces could also choose to limit the entry of foreign-owned federally-regulated financial institutions by denying these institutions a licence to operate within their jurisdiction. As far as investment dealers are concerned, the Ontario and Quebec governments had announced the end of foreign ownership restrictions before negotiations on the FTA were completed.

## BINATIONAL DISPUTE SETTLEMENT IN ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY CASES

Chapter 19 of the FTA provides for the establishment of two binational panel procedures. Article 1903 permits setting up a binational panel to review amendments to a country's antidumping and countervailing duty laws while Article 1904 provides for a panel to review antidumping and countervailing duty final determinations. Are decisions by these panels binding?

The first of these (Article 1903) would rule on whether proposed amendments conform to the GATT, the Antidumping Code, the Subsidies Code and the object and purpose of the FTA. If a panel recommended changes to the amending legislation, the two countries would be required to consult to achieve a mutually satisfactory solution. If consultations failed and remedial legislation was not enacted, the country could take comparable legislative or equivalent executive action or could terminate the FTA on 60 days' notice. Thus, the decisions of this panel would be binding to the extent that both countries agreed to abide by its opinions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Under the second binational panel procedure (Article 1904), either country could request that a panel be convened to review a final antidumping or countervailing duty determination by the International Trade Administration of the Department of Commerce or the International Trade Commission of the U.S. or the Department of National Revenue-Customs and Excise or the Canadian International Trade Tribunal in Canada. The binational panel would apply the domestic law of the respective ruling body. Only in the event of allegations of gross misconduct, bias or a serious conflict of interest on the part of a panel member, or if the panel had seriously departed from a fundamental rule of procedure or had manifestly exceeded its powers, could a country use the extraordinary challenge procedure set out in Annex 1904.13. Section 401 of the U.S. FTA implementing legislation, which amends section 516A of the Tariff Act of 1930, stipulates that a panel decision would not be subject to judicial review, and "no court of the United States shall have the power to review such action on any question of law or fact..." Similarly the Canadian implementing legislation which would amend section 77.2 of the Special Import Measures Act states that "a decision of a panel or committee is final and binding and is not subject to appeal."

## CULTURAL INDUSTRIES

Article 2005 exempts cultural industries from the provisions of the FTA while permitting a country to "take measures of equivalent commercial effect in response to actions that would have been inconsistent with this Agreement but for paragraph 1."

Would this Article give the U.S. the right to take retaliatory action and thereby inhibit the ability of the Canadian government to adopt cultural policies that might disadvantage the U.S.? The U.S. already has this right under section 301 of the U.S. Trade Act of 1974. Indeed, this section was used in 1984 to justify retaliatory legislation against Bill C-58, which disallowed income tax deductions for expenses related to Canadian advertising placed in the U.S. media. The FTA formalizes this arrangement but limits retaliation to "measures of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



equivalent commercial effect." In addition, the FTA's dispute settlement mechanism can be invoked to settle any differences with respect to the measurement of "equivalent commercial effect."

## SOCIAL PROGRAMS

There is no explicit reference in the FTA to social programs. Concern about social programs is based rather on implied pressures that the FTA might generate.

Regardless of whether social programs are actually generally available subsidies or are generally imposed costs, economic theory indicates that they should not distort trade. Trade patterns are determined by international differences in relative production costs (comparative advantage) not by absolute cost differences. Any policy which evenly lowers (or raises) all firms' costs ultimately leads to an appreciation (or depreciation) of the country's exchange rate. This exchange rate adjustment mechanism is evident whenever the inflation rate in one country differs markedly from that of its trading partners.

The idea that generally available programs do not distort trade patterns carries over to the legal definition of a countervailable subsidy. Under U.S. law, for example, application of countervailing duties is restricted to cases where subsidies are provided to "a specific enterprise or industry, or group of enterprises or industries."

Article 1907 of the FTA provides for the establishment of a Working Group to develop a set of rules and disciplines concerning subsidies within the first five to seven years of the agreement's operation.

## WATER EXPORTS

Does the FTA deal with Canadian exports of water on a large scale? Tariff item 2201 refers to "waters, including natural or artificial mineral waters..." One argument has been made that inclusion under this tariff item entitles the U.S. to receive a share of Canada's lakes and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



rivers. The counter-argument is that, as the title of Chapter 22 of the tariff schedule suggests, this item refers only to "Beverages, Spirits and Vinegar." It should be pointed out that the government has amended the original free trade implementing legislation to exclude explicitly from the application of most sections of the Agreement, "natural surface and ground water in liquid, gaseous or solid state"; Article 401 of the FTA, however, providing for tariff elimination, would remain applicable to natural surface and ground water. There is some debate about the effectiveness of amending only the implementing legislation without also amending the original Agreement.

## CONCLUSION

The debate in Canada over the Free Trade Agreement has been extremely active over the past several years. This paper deals with some of the issues most frequently raised during that debate.

Some concerns may be allayed as Canadians become more familiar with the content and implications of the Agreement;other issues remain to be resolved at the negotiating table.

## SELECTED REFERENCES

Canada, External Affairs. The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Ottawa, 10 December 1987.

Canada, House of Commons. Bill C-130, An Act to Implement the Free Trade Agreement Between Canada and the United States of America. 2nd Session, 33rd Parliament, 31 August 1988.

Chapman, Anthony. Canada-U.S. Free Trade Agreement. Library of Parliament BP-169, Reviewed 27 January 1988.

Lipsey, Richard G. The Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Great Free Trade Debate. C.D. Howe Institute, Toronto, November 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Lipsey, Richard G., and Robert C. York. Evaluating the Free Trade Deal. D.C. Howe Institute, Toronto, 1988.

Sonnen, C.A. The Free Trade Agreement: Implications for Canada's National and Provincial Economies. Volume II. Informetrica Limited, Ottawa, July 1988.

Steger, Debra P. A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement. Carswell, Toronto, 1988.

United States, U.S. Congress. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 23 August 1988.

United States, U.S. Congress. United States-Canada Free-Trade Agreement. Implementation Act of 1988, 28 September 1988.

Étude générale

BP-182F

# L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis : les grandes questions

*Anthony Chapman*
Division de l'économie

Décembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/182F

ISBN 0-660-92636-9

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA - ÉTATS-UNIS: LES GRANDES QUESTIONS*

## INTRODUCTION

Le 2 janvier 1988, le Canada et les États-Unis ont signé un accord de libre-échange dont la mise en oeuvre s'étendra sur une période de dix ans à compter du 1er janvier 1989. Le présent document traite des grandes questions que soulève cet accord.

## LIBRE-ÉCHANGE OU UNION ÉCONOMIQUE?

L'Accord crée-t-il une zone de libre-échange ou une union économique? Il est essentiel de bien comprendre la différence entre ces deux formes d'association, étant donné que l'union économique suppose l'harmonisation d'un certain nombre de politiques économiques, ce que n'exige pas le libre-échange. Les définitions suivantes de différents types d'association économique sont classées dans un ordre ascendant d'intégration économique:

- Commerce limité - les pays limitent les échanges commerciaux entre eux au moyen de barrières tarifaires ou non tarifaires.
- Libre-échange - les pays suppriment mutuellement leurs barrières commerciales tarifaires et non tarifaires.
- Union douanière - les pays renoncent mutuellement à leurs barrières commerciales et imposent des tarifs communs sur les produits provenant de tiers pays.

---

* Le résumé législatif LS-23F de la Bibliothèque du Parlement, intitulé Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, analyse en profondeur le projet de loi qui a été déposé au cours de la dernière législature.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- Marché commun - les pays permettent la libre circulation des bien, des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux au sein du bloc de partenaires commerciaux.

- Union économique - les pays uniformisent leurs politiques nationales, sociales, monétaires et financières.

Même si aucune association économique ne peut répondre tout à fait à l'une ou l'autre de ces définitions, l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis peut être décrit comme un exemple typique d'entente de libre-échange. Les barrières tarifaires mutuelles et bon nombre de barrières non tarifaires seront supprimées, mais les deux pays conserveront leurs barrières commerciales respectives à l'égard des pays tiers. Certains changements seront apportés aux règles régissant le transfert des capitaux et l'autorisation de séjour temporaire pour gens d'affaires, mais des restrictions importantes subsisteront, en particulier en ce qui a trait à la circulation internationale de la main-d'oeuvre.

## RÈGLES D'ORIGINE

Les règles d'origine prévues dans l'Accord permettront-elles l'entrée au Canada, en franchise de droits, de marchandises bon marché fabriquées au Mexique, mais déclarées comme étant d'origine américaine?

Étant donné qu'une entente de libre-échange n'oblige pas les pays signataires à harmoniser leurs barrières commerciales respectives à l'égard des marchandises provenant de pays non participants, il faut prévoir des règles d'origine pour empêcher qu'on évite de payer le tarif extérieur du pays où les droits sont les plus élevés en faisant passer les marchandises par le pays où les droits sont les moins élevés.

Les règles d'origine strictes prévues au chapitre 3 de l'Accord exigent que les marchandises soient entièrement produites au Canada, aux États-Unis ou dans les deux pays; si des marchandises renferment des matières premières ou des composantes provenant de l'étranger, celles-ci doivent avoir subi dans l'un ou l'autre pays une transformation suffisante pour amener un changement de leur classification tarifaire. Dans certains cas, un pourcentage déterminé des coûts de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



fabrication devra être engagé dans l'un ou l'autre pays pour que les marchandises soient admissibles au traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord. Comme le prévoit la loi actuelle, il incombera aux exportateurs de certifier le niveau de contenu national des marchandises. Sans les documents nécessaires, les marchandises ne pourront bénéficier du traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord. En outre, dès que des matières provenant du Canada ou des États-Unis seront admises dans un pays tiers pour y être transformées, elles ne seront plus considérées comme respectant les règles d'origine prévues dans l'Accord. Cette disposition vise à excluse du traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord les marchandises américaines qui, en vertu du programme dit de Maquiladora, sont envoyées au Mexique pour être transformées avant d'être retournées aux États-Unis.

**TRAITEMENT NATIONAL**

Conformément à l'article III du GATT, les dispositions de l'Accord relatives au "traitement national" exigent que les marchandises importées ne soient pas traitées moins favorablement que les produits nationaux (article 501). Sauf dans les cas expressément mentionnés dans l'Accord, les dérogations actuelles au principe du traitement national applicables au commerce des services et aux investissements pourront être maintenues, mais les changements apportés dans l'avenir à la réglementation gouvernementale devront tenir compte de ce principe.

Le principe du traitement national exige-t-il que les produits, les services et les capitaux étrangers soient traités de la même façon que ceux du pays d'origine? En fait, le gouvernement peut les réglementer comme il l'entend, à condition de ne pas les traiter moins favorablement que les produits, les services et les capitaux nationaux.

**NORMES TECHNIQUES**

L'Accord obligera-t-il le Canada à modifier ses normes de santé et de sécurité? L'article 603 de l'Accord interdit le maintien ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



l'adoption de normes qui "créeraient des obstacles inutiles au commerce". Toutefois, le même article prévoit qu'on ne considérera pas comme telles les mesures ou les procédures qui visent un objectif intérieur légitime et qui n'excluent pas les marchandises étrangères conformes à cet objectif. En d'autres termes, la question à régler est celle de l'établissement d'"objectifs intérieurs légitimes".

**AGRICULTURE**

L'article 710 de l'Accord confirme les droits et les obligations des deux pays en vertu de l'article XI du GATT, qui permet l'imposition de restrictions à l'importation de produits agricoles et de produits de la pêche. L'Accord ne modifiera pas les restrictions actuelles sur les importations de produits laitiers, mais il aura effectivement pour effet d'accroître légèrement les contingents d'importation de volaille, de dindon et d'oeufs.

Même s'il est évident que les programmes canadiens de gestion de l'offre seront maintenus en vertu de l'Accord, d'aucuns soutiennent que la concurrence exercée par les importations américaines de denrées bon marché incitera l'industrie canadienne de la transformation des aliments à faire pression sur le gouvernement pour obtenir la suppression de ces programmes. Le gouvernement n'a pas encore tout à fait résolu le problème de l'industrie, mais il a annoncé son intention de répartir l'augmentation des contingents d'importation de produits avicoles entre les entreprises canadiennes de transformation des aliments.

**ÉNERGIE**

Rares sont les dispositions de l'Accord qui ont soulevé autant de controverse que celles relatives à l'énergie. Les deux dispositions les plus contestées se trouvent à l'article 904, qui exige: a) que chaque pays jouisse d'un accès proportionnel aux approvisionnements énergétiques de l'autre pays; et b) que le gouvernement n'impose pas un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



prix à l'exportation qui soit supérieur au prix de consommation interne des produits énergétiques.

L'article 904 ne concède pas aux États-Unis une proportion fixe des approvisionnements énergétiques du Canada; il impose des restrictions limitant l'ingérence gouvernementale dans le commerce des produits énergétiques entre les deux pays. Tant que le Canada permet aux États-Unis de présenter librement des offres d'achat de produits, il n'est pas tenu de leur réserver une part minimale de ses approvisionnements énergétiques. Si, par exemple, la demande énergétique vient à augmenter au Canada par rapport à l'offre, le Canada pourra, à l'expiration des marchés conclus avec l'étranger, présenter des offres à l'égard de ses propres approvisionnements et en obtenir, s'il le veut, la totalité. Seule une urgence soudaine pourrait inciter le gouvernement canadien à imposer des restrictions à l'exportation d'énergie, mais, dans un cas semblable, les règles plus strictes de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) entreraient probablement en jeu*.

L'alinéa 904b), qui semble interdire au gouvernement de maintenir les prix intérieurs du pétrole en deçà des prix mondiaux, restreindra toute intervention future de l'État en la matière. Toutefois, le coût d'opportunité d'une telle limitation dépend de l'utilité pratique des mesures d'intervention de l'État, qui est une question controversée.

## COMMERCE DES PRODUITS AUTOMOBILES

L'Accord éliminera tous les tarifs imposés bilatéralement sur les produits automobiles. Cette disposition enlève-t-elle vraiment toute valeur au Pacte de l'automobile, les fabricants de véhicules automobiles au Canada n'étant plus encouragés à respecter les niveaux minimaux de production prévus dans le Pacte?

---

* Le Canada est membre de l'AIE depuis sa fondation en 1974. L'AIE a établi un système de partage en cas d'urgence qui peut être appliqué lorsqu'un ou plusieurs de ses membres subissent une réduction de leur approvisionnement normal en pétrole. Ce système de partage en cas d'urgence ne s'applique qu'aux ressources pétrolières, alors que l'Accord de libre-échange porte sur toutes les sources d'énergie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Si les fabricants canadiens d'automobiles continuent à respecter les niveaux minimaux de production, ils pourront, aux termes de l'Accord, continuer à importer en franchise des produits automobiles provenant de pays tiers. Le montant des droits ainsi économisés par les fabricants d'automobiles est évalué à environ 300 millions de dollars par an.

**MARCHÉS PUBLICS**

En vertu des dispositions du chapitre 13 de l'Accord, les règles régissant les marchés publics seront libéralisées de sorte que le seuil actuel de 171 000 $ US, prévu dans le Code du GATT relatif au marchés publics, sera ramené à 25 000 $ US. Sauf dans le cas de certains ministères qui seront exemptés dans chaque pays, les marchés publics supérieurs au nouveau seuil prévu se feront par appel d'offres. Aux États-Unis, les marchés publics conclus par les départements de l'Énergie et des Transports, de même que la plupart des achats du département de la Défense, ne seraient pas assujettis à cette disposition. Au Canada, les marchés publics conclus par les ministères des Transports, des Communications et des Pêches et Océans seraient exclus, de même qu'une bonne partie des marchés publics relatifs à la défense. En outre, les achats faits par les gouvernements ou organismes des provinces, des États ou des municipalités ne sont pas touchés par les dispositions de l'Accord relatives aux marchés publics. En vertu de ces règles, on estime à environ 500 millions de dollars US la valeur des marchés publics canadiens pour lesquels les entreprises américaines pourront présenter des offres, et à environ 3 milliards de dollars US la valeur des marchés publics américains qui seront dorénavant accessibles aux entreprises canadiennes.

**SERVICES**

Le principe du "traitement national" doit orienter les modifications <u>futures</u> des lois régissant les sociétés américaines qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



offrent les services "visés", sauf lorsque des considérations "de gestion prudente, de fiducie, de santé et de sécurité, ou de protection des consommateurs" s'y opposent (chapitre 14). Les gouvernements canadiens seraient libres d'imposer toutes les restrictions qu'ils veulent aux services non visés par l'Accord comme les industries culturelles, les transports, les télécommunications de base, les services offerts par les médecins, les dentistes et les avocats, la garde d'enfants et les services assurés par le gouvernement comme la santé, l'éducation et les services sociaux. (Les services de gestion des établissements de santé sont visés par ce chapitre, alors que les services financiers (sauf l'assurance) sont traités dans un chapitre distinct.) L'Accord ne prévoit pas l'octroi du traitement national aux industries de service qui n'en bénéficient pas à l'heure actuelle, et le gouvernement pourra même établir des règles encore plus discriminatoires à l'égard de ces industries. Ainsi, un gouvernement provincial pourrait décider de ne pas subventionner les garderies de propriété américaine ou encore de les interdire complètement sur son territoire.

## AUTORISATION DE SÉJOUR TEMPORAIRE POUR GENS D'AFFAIRES

Les dispositions du chapitre 15 de l'Accord permettront aux gens d'affaires, aux négociants, aux investisseurs, à certains professionnels et aux personnes mutées à l'intérieur de leur société d'avoir rapidement et facilement accès au marché de chaque pays, ce qui contribuera à libéraliser les échanges en fait de produits, de services et d'investissement. L'Accord ne permet pas la libre circulation de la main-d'oeuvre entre le Canada et les États-Unis puisqu'il n'autorise que des séjours temporaires. (Un séjour temporaire s'entend d'un "séjour sans intention de résidence permanente".)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**INVESTISSEMENT**

Les dispositions du chapitre 16 de l'Accord, consacré à l'investissement, feront passer de 5 millions de dollars à 150 millions de dollars le seuil d'actifs qui entraîne l'examen des acquisitions directes d'entreprises canadiennes par des investisseurs américains. En outre, chaque pays devra appliquer le principe du traitement national lorsqu'il voudra modifier ses lois concernant l'établissement, l'acquisition et l'exploitation d'entreprises. Faut-il y voir une restriction raisonnable de la capacité du gouvernement canadien de réglementer l'investissement étranger? Pour le savoir, il faut prendre en considération les points suivants:

- les industries culturelles, les services financiers (sauf l'assurance), les marchés publics et les services de transport sont soustraits aux dispositions de ce chapitre;

- l'obligation d'assurer le traitement national quant à l'exploitation des entreprises commerciales ne s'applique pas aux services exclus de l'Accord (services offerts par les médecins et les dentistes, garde d'enfants, santé, éducation, services sociaux, etc.), mais toutes les autres dispositions du chapitre sur l'investissement s'appliquent aux services non visés;

- toutes les règles actuelles en matière d'investissement sont maintenues, mais les modifications futures apportées aux lois ou aux règlements devront être compatibles avec les dispositions de ce chapitre relatives au traitement national;

- la hausse du seuil d'examen des acquisitions d'entreprises canadiennes par des investisseurs américains ne touche pas les industries du pétrole, du gaz et de l'extraction de l'uranium;

- les trois quarts environ des actifs non financiers qui sont actuellement assimilés à des investissements étrangers et, par conséquent, sujets à un examen, le resteront dans le cadre de l'Accord;

- même si les Américains possèdent et contrôlent encore une part importante de l'industrie canadienne, ils ont perdu du terrain depuis 1970. Par contre, l'investissement canadien aux États-Unis s'est accru plusieurs fois plus rapidement que l'investissement américain au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## SERVICES FINANCIERS

Le Canada a convenu, au chapitre 17 de l'Accord, de lever les restrictions concernant l'achat d'établissements financiers sous contrôle canadien par des investisseurs américains. Cela signifie-t-il que ces derniers pourront acquérir tous les établissements financiers du Canada?

Les investisseurs américains ne seront plus assujettis à la limite de 25 p. 100 de propriété étrangère des banques à charte inscrites à l'annexe A de la Loi sur les banques; toutefois, pas plus qu'un Canadien, un investisseur américain (ou un groupe connexe) ne pourra posséder plus de 10 p. 100 de ces établissements. Les restrictions concernant la propriété étrangère des établissements financiers constitués en sociétés dans une province pourront être maintenues, car le chapitre sur les services financiers ne s'applique qu'aux institutions règlementées par le gouvernement fédéral. Sauf en ce qui concerne les compagnies d'assurance, auxquelles s'appliquent les dispositions concernant le traitement national prévues dans le chapitre sur les services, les provinces pourraient également choisir de limiter l'implantation sur leur territoire d'établissements financiers de propriété étrangère qui sont réglementés par le gouvernement fédéral; il leur suffirait pour cela de leur refuser le permis nécessaire. Pour les courtiers en valeurs mobilières, les gouvernements de l'Ontario et du Québec avaient annoncé la levée des restrictions en matière de propriété étrangère avant la fin des négociations entourant l'Accord.

## RÈGLEMENT BINATIONAL DES DIFFÉRENDS EN MATIÈRE DE DROITS ANTIDUMPING ET COMPENSATEURS

Le chapitre 19 de l'Accord prévoit l'établissement de deux types de groupes spéciaux binationaux. L'article 1903 permet en effet de constituer des groupes binationaux chargés d'examiner les modifications apportées aux lois sur les droits antidumping ou compensateurs de l'un ou l'autre pays, et l'article 1904 prévoit la mise sur pied de groupes spéciaux pour l'examen des décisions finales en matière de droits

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



antidumping et compensateurs. Les décisions de ces groupes spéciaux seront-elles exécutoires?

Les groupes du premier type (prévu à l'article 1903) détermineront si les modifications proposées respectent le GATT, son Code antidumping, son Code sur les subventions, ainsi que le but et l'objet de l'Accord. Si un groupe recommandait des amendements à la loi modificatrice, les deux pays devraient se consulter pour parvenir à une solution mutuellement satisfaisante. S'ils n'y parvennaient pas et que des mesures correctives ne soient pas prises, l'autre pays pourrait prendre des mesures législatives comparables ou une mesure exécutive équivalente, ou encore dénoncer l'Accord sur préavis de 60 jours. Les décisions de ces groupes spéciaux ne seraient donc exécutoires que dans la mesure où l'un et l'autre pays accepteraient de s'y conformer.

Les dispositions concernant le deuxième type de groupe spécial binational (article 1904) permettent à l'un ou l'autre pays de demander qu'un groupe spécial examine une décision finale en matière de droits antidumping ou compensateurs rendue par l'International Trade Administration du département du Commerce ou l'International Trade Commission des États-Unis, ou par le ministère du Revenu national-Douanes et Accise ou le Tribunal canadien du commerce extérieur au Canada. Le groupe spécial binational appliquerait la loi en vigueur dans le pays de l'autorité visée. Un pays ne pourrait se prévaloir de la procédure de recours extraordinaire prévue à l'annexe 1904.13 que s'il faisait valoir qu'un membre du groupe spécial s'est rendu coupable d'inconduite grave, de parti pris ou de grave conflit d'intérêts, que le groupe spécial s'est considérablement écarté d'une règle fondamentale de procédure ou qu'il a manifestement outrepassé les pouvoirs qui lui ont été conférés. L'article 401 de la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord, qui modifie l'article 516A du Tariff Act de 1930, dispose que la décision d'un groupe spécial ne serait pas soumise à un examen judiciaire et qu'aucun tribunal américain n'aurait le pouvoir de se prononcer sur aucune question de droit ou de fait en la matière. De même, la loi canadienne de mise en oeuvre de l'Accord modifierait la Loi sur les mesures spéciales

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



d'importation pour prévoir que "les décisions du groupe spécial ou du comité sont obligatoires et définitives et ne sont pas susceptibles d'appel".

## INDUSTRIES CULTURELLES

L'article 2005 soustrait les industries culturelles aux dispositions de l'Accord, mais permet à un pays de "prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec le présent accord, si ce n'était du paragraphe 1".

Cet article autoriserait-il les États-Unis à prendre des mesures de représailles et, de ce fait, empêcherait-il le Canada d'adopter une politique culturelle qui désavantagerait les Américains? L'article 301 du Trade Act de 1974 des États-Unis confère déjà ce droit à nos voisins du Sud, et cette disposition a en effet été invoquée en 1984 pour justifier la mesure législative adoptée en guise de représailles contre le projet de loi C-58, qui a supprimé les déductions fiscales au titre des dépenses liées à la publicité canadienne faite dans les médias américains. L'Accord officialise cette disposition mais limite les représailles à des "mesures ayant un effet commercial équivalent". En outre, les parties peuvent se prévaloir du mécanisme de règlement des différents prévu dans l'Accord pour venir à bout des divergences de vues à propos de ce qui constitue un "effet commercial équivalent".

## PROGRAMMES SOCIAUX

L'Accord ne fait pas expressément état des programmes sociaux. Les inquiétudes à ce sujet viennent plutôt des pressions qui, au dire de certains, pourraient être exercées par suite de l'Accord.

Que les programmes sociaux soient en réalité des subventions universelles ou des services dont les coûts sont partagés par tous, ils ne devraient pas, selon la théorie économique, altérer les échanges commerciaux. Ce sont les différences entre les coûts de production relatifs au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



niveau international (avantage comparatif), et non pas les écarts entre les coûts absolus, qui déterminent les courants commerciaux. Toute politique qui réduit (ou augmente) uniformément les coûts de toutes les entreprises entraîne finalement une appréciation (ou une dépréciation) du taux de change d'un pays. Ce mécanisme de rajustement du taux de change est flagrant lorsque le taux d'inflation d'un pays diffère nettement de celui de ses partenaires commerciaux.

La notion selon laquelle les programmes universels ne modifient pas les courants commerciaux s'applique également à la définition d'une subvention pouvant faire l'objet de droits compensateurs. Ainsi, d'après la loi américaine, les droits compensateurs peuvent s'appliquer seulement lorsqu'une entreprise ou une industrie particulière, ou un groupe donné d'entreprises ou d'industries, est subventionné.

L'article 1907 de l'Accord prévoit la création d'un groupe de travail qui élaborera une discipline et des règles au sujet des subventions, durant les cinq à sept premières années d'application de l'Accord.

## EXPORTATIONS D'EAU

L'Accord touche-t-il les exportations canadiennes de grandes quantités d'eau? Le numéro tarifaire 22.01 vise les "eaux, y compris les eaux minérales naturelles ou artificielles". D'aucuns estiment qu'aux termes de ce numéro tarifaire, les États-Unis pourraient recevoir une partie des eaux des lacs et rivières du Canada. Par contre, d'autres s'appuient sur le titre du chapitre 22 de la liste tarifaire pour dire que le numéro tarifaire vise uniquement les "Boissons, liquides alcooliques et vinaigres". Il importe de souligner que le gouvernement a amendé son projet de loi original de mise en oeuvre de l'Accord de façon à soustraire expressément de l'application de la plupart de ses dispositions les "eaux de surface ou souterraines naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide"; l'article 401 de l'Accord, qui traite de l'élimination des droits de douane, continuerait toutefois de s'appliquer aux eaux de surface ou souterraines naturelles. Certains mettent en doute l'efficacité d'amender

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



seulement le projet de loi de mise en oeuvre sans pour autant modifier l'Accord original.

## CONCLUSION

Au Canada, ces dernières années, il a été abondamment question de l'Accord de libre-échange. Le présent document traite des questions qui ont été le plus fréquemment soulevées au cours de ce débat.

Les Canadiens verront peut-être certaines de leurs inquiétudes s'apaiser quand ils connaîtront mieux le contenu et les répercussions de l'Accord; il restera alors à résoudre les autres problèmes à la table de négociation.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Affaires extérieures. Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ottawa, 10 décembre 1987.

Chambre des communes. Projet de loi C-130, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. 2e session, 33e législature, 31 août 1988.

Chapman, Anthony. L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis. Étude générale BP-169. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 27 janvier 1988.

États-Unis, Congrès. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 23 août 1988.

États-Unis, Congrès. United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988. 28 septembre 1988.

Lipsey, Richard G. The Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Great Free Trade Debate. Toronto, Institut C.D. Howe, novembre 1987.

Lipsey, Richard G., and Robert C. York. Evaluating the Free Trade Deal. Toronto, Institut C.D. Howe, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Sonnen, C.A. The Free Trade Agreement: Implications for Canada's National and Provincial Economies. Volume II. Ottawa, Informetrica Limited, juillet 1988.

Steger, Debra P. A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement. Toronto, Carswell, 1988.